
La double présidence allemande du Conseil européen et du G8 en 2007 Un essai à transformer

Stephan Martens

Octobre 2007

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

En 2005, l'Ifri a ouvert une branche européenne à Bruxelles. Eur-Ifri est un *think tank* dont les objectifs sont d'enrichir le débat européen par une approche interdisciplinaire, de contribuer au développement d'idées nouvelles et d'alimenter la prise de décision.

*Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent
que la responsabilité des auteurs.*

**Les "Notes du Cerfa" font l'objet d'un soutien de la
Fondation Robert Bosch.**

Robert Bosch **Stiftung**

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

© Tous droits réservés, Ifri, 2007 - www.ifri.org

ISBN : 978-286592-212-3

IFRI

27 rue de la Procession
75740 paris cedex 15 - France
TEL.: 33 (0)1 40 61 60 00
FAX: 33 (0)1 40 61 60 60
E-Mail: ifri@ifri.org

EUR-IFRI

22-28 av. d'Auderghem
B -1040 Bruxelles - Belgique
TEL.: 32(2) 238 51 10
FAX: 32(2) 238 51 15
E-Mail: info.eurifri.ifri.org

SITE INTERNET: www.ifri.org

Introduction

L'Allemagne, en prenant la double présidence de l'Union européenne (UE) et du G8 en janvier 2007, s'est retrouvée face à des défis énormes, à commencer par les questions ayant trait à la relance du processus de construction européenne¹ : comment parvenir à des progrès significatifs alors même que plusieurs de ses partenaires, comme les Français, étaient en attente d'échéances politiques majeures ? Berlin était en charge de dossiers relatifs à la Politique européenne de voisinage de l'Union (PEV), à une nouvelle stratégie européenne en Asie centrale, à la préparation de la révision de l'accord de partenariat et de coopération avec la Russie, qui sera reconduit en décembre 2007, au nouvel élan à donner aux relations transatlantiques. En outre, il fallait (re)donner une légitimité à l'Organisation des Nations unies (ONU) et surtout agir efficacement en matière de protection de l'environnement et de changement climatique.

Grâce à la diplomatie avisée du gouvernement de « grande coalition » et de la chancelière Angela Merkel, la présidence allemande a réussi, lors de trois réunions décisives², à débloquer l'épineux dossier constitutionnel, à lancer une politique énergétique et climatique ambitieuse et à (re)donner à l'Europe sa place sur la scène internationale. Prenant pour exemple la protection de l'environnement, la chancelière a souligné l'importance d'une Europe solidaire et déterminée. Dans sa déclaration gouvernementale devant le Bundestag, le 14 juin 2007, elle a ainsi insisté sur le fait que s'il y a pu y avoir des progrès au G8, alors que de nombreux observateurs les jugeaient inconcevables il y a peu, c'est avant tout grâce à la coopération européenne : « Ensemble, nous pouvons, nous Européens, faire valoir nos intérêts dans le monde ». De ce point de vue, l'Allemagne a vraiment fait preuve, durant sa double présidence, d'une forte pédagogie de la responsabilité.

Stephan Martens est professeur de civilisation allemande contemporaine à l'Université de Bordeaux 3 et chercheur associé au Cerfa de l'Ifri.

¹ Cf. M. Koopmann, « Fondements et objectifs de la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne », in Cl. Demesmay, H. Stark (dir.), *Radioscopies de l'Allemagne 2007*, Paris, Ifri/La documentation française, 2007, pp. 313-332 ; P. Schulmeister, « Wohin führt Merkel die EU ? Die deutsche Ratspräsidentschaft: Möglichkeiten und Grenzen », *Europäische Rundschau*, n°1, 2007, pp. 31-47.

² Les Conseils européens des 8 et 9 mars puis des 21 et 22 juin 2007 et le sommet du G8 des 6 au 8 juin 2007.

« Ensemble pour l'Europe » ou l'art du possible

La déclaration gouvernementale d'A. Merkel devant le Bundestag, le 14 décembre 2006, concernant la double présidence de l'Allemagne, était clairement placée sous le signe de la dynamique européenne. Comme l'affirmait lors du débat Andreas Schockenhoff, vice-président du groupe parlementaire CDU/CSU, les Allemands, et les Européens en général, doivent comprendre que « [notre] place dans le monde, [nos] valeurs ne pourront s'affirmer que dans le cadre d'une Europe politique intégrée ». De fait, le programme de la présidence allemande du Conseil européen s'intitule « Ensemble nous réussirons l'Europe » (*Europa gelingt gemeinsam*). Le désir de croissance organique (*Zusammenwachsen*) et la notion de subsidiarité – deux caractéristiques de la culture communautaire – représentent, vus d'Allemagne, le fondement d'une coopération européenne rassurante. D'où l'intérêt pour Berlin du traité constitutionnel, dans lequel on voit le moyen de (re)trouver un cadre aussi sûr et protecteur que l'ancienne Communauté européenne durant la guerre froide. C'est en concevant son leadership politique en Europe comme une mission d'impulsion et de médiation que l'Allemagne a tenté, avec succès, de faire avancer différents dossiers européens.

Lors du sommet européen de mars 2007, l'accent a été mis sur la croissance et l'emploi, l'Europe ne pouvant s'imposer que si son économie se révèle forte et dynamique. Le renforcement de la recherche, de l'éducation et de la formation, la réduction de la bureaucratie ainsi que l'achèvement du marché intérieur ont été au cœur du programme³. De même, des progrès considérables ont été effectués en matière de coopération policière, les Vingt-sept s'étant entendus sur le principe de partage des fichiers génétiques, des empreintes digitales et des données personnelles collectées par les différentes polices européennes. Cette décision revient à généraliser la convention de Prüm, adoptée le 27 mai 2005 par l'Allemagne, la France, l'Autriche, l'Espagne et les pays du Benelux, qui prévoit de renforcer la coopération transfrontalière en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité et l'immigration illégale. Le Système d'information des visas (SIV) qui en résulte, approuvé par les

³ Pour les conclusions du Conseil européen des 8 et 9 mars 2007, cf : www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/93141pdf

ministres européens de l'Intérieur le 12 juin 2007, doit être opérationnel au printemps 2009 ; il constituera la plus grande base de données biométriques du monde, avec 70 millions d'empreintes digitales.

Au sommet européen de juin 2007, les chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'Union ont décidé de donner à l'UE de nouvelles bases contractuelles d'ici à 2009. Une nouvelle Conférence intergouvernementale (CIG) s'est ouverte en juillet pour rédiger un « traité modificatif », amendant les traités européens existants. Le futur texte doit voir le jour à la fin de l'année 2007, afin de pouvoir être ratifié par les États membres avant les élections européennes de 2009⁴. Il reste que le terme de « Constitution » est abandonné et que la référence aux symboles européens (drapeau, hymne, devise) a été gommée. Si les droits des citoyens européens seront garantis par la Charte des droits fondamentaux, celle-ci ne figurera pas en toutes lettres dans le nouveau traité, comme cela était le cas dans la Constitution ; de plus, les Britanniques ont obtenu que cette charte ne leur soit pas opposable.

Certes, le texte préservera plusieurs innovations issues du traité constitutionnel : l'Union sera ainsi dotée d'une présidence stable, qui sera en poste pour deux ans et demi et remplacera l'actuelle présidence tournante du Conseil, qui change tous les six mois. L'UE aura en outre un « Haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité », dont le titulaire cumulera les fonctions actuelles du Haut représentant pour la Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC) et du Commissaire européen chargé des Relations extérieures. S'appuyant sur un tout nouveau service diplomatique européen, ce Haut représentant permettra en principe à l'Union de parler d'une seule voix dans le monde. Cependant, la politique étrangère et de défense reste du ressort des États membres et, faute de consensus entre les Vingt-sept sur de nombreux dossiers, on peut affirmer que ce représentant n'aura pas de véritable pouvoir. Le Conseil européen, enfin, prendra davantage de décisions à la majorité qualifiée ; cela vise à prendre en compte l'élargissement de l'UE, qui rend la réforme du système des votes obligatoire. À partir de 2014, il passera pour ce faire à la règle de la « double majorité » : pour être entérinée, une décision devra être approuvée par 55% des États membres, représentant 65% de la population européenne. Toutefois, en cas de

⁴ Pour les conclusions du Conseil européen des 21 et 22 juin 2007, cf. : <www.eu2007.de/fr/News/download_docs/Juni/0621-ER/010conclusions.pdf>. Il est prévu que la CIG modifie deux traités. Le premier, adossé au traité de Maastricht, traitera des institutions européennes (avec les questions liées à la Commission, au système des votes ou aux pouvoirs du parlement européen). Pour le second, il s'agit du traité fondateur de la Communauté européenne, le traité de Rome. Ce dernier devrait également être réformé, les modifications portant sur les différentes politiques de l'UE. Le traité UE conservera son titre actuel, alors que le traité instituant la CE sera intitulé traité sur le fonctionnement de l'Union.

litige, les États membres pourront jusqu'en 2017 demander l'application de la pondération actuelle, héritée du traité de Nice.

La position de l'Allemagne est claire : elle soutient la Constitution européenne, comme le stipule l'accord de gouvernement entre les chrétiens-démocrates (CDU/CSU) et les sociaux-démocrates (SPD) du 11 novembre 2005. Pourtant, à la fin de la présidence allemande, il n'y a plus de texte constitutionnel puisque le projet de Constitution s'est vu réduit au rang de simple traité⁵. Certes, « l'arbre des dérogations et des délais ne doit pas cacher la forêt des nombreuses avancées obtenues », comme l'écrit Jacques Barrot, vice-président de la Commission européenne⁶ ; mais le succès est plutôt en trompe-l'œil. Le gouvernement allemand concevait son passage à la tête du Conseil européen comme une présidence de « médiation » et a réussi à mettre un terme à l'immobilisme institutionnel, à établir une « feuille de route » et un calendrier fixant des objectifs bien définis. Le projet de réforme est néanmoins alambiqué et l'Europe politique demeure plus que jamais illisible. L'Union a sûrement perdu une part de son prestige : l'Europe à la carte est désormais une réalité. Cela étant, il serait injuste d'évaluer le bilan de la présidence à l'aune du seul destin du traité institutionnel.

⁵ Cf., pour un bilan mitigé concernant les réformes institutionnelles, H. Stark, « Présidence allemande de l'UE : de la « racine carrée » à la quadrature du cercle », *Regards sur l'économie allemande. Bulletin économique du CIRAC*, n°82, juillet 2007, pp. 5-12 ; A. Maurer, Le sauvetage du traité constitutionnel : retour sur un dossier prioritaire de la présidence allemande, *Notes du Cerfa*, n° 46, septembre 2007.

⁶ J. Barrot, « Avec Sarkozy et Merkel, la politique reprend ses droits en Europe », *Le Figaro*, 30 juin 2007.

Des avancées historiques en matière de protection de l'environnement

Le grand succès de la double présidence allemande révèle que l'Europe est capable de prendre son destin en main avec solidarité et responsabilité. Lors du Conseil européen de mars 2007 à Bruxelles, les vingt-sept chefs d'État et de gouvernement ont adopté une stratégie commune sur l'énergie et le climat qui intègre trois objectifs à égalité – la compétitivité économique, la sécurité d'approvisionnement de l'Europe en énergie et le respect de l'environnement : « Pour la première fois, des objectifs ponctuels seront fixés, grâce auxquels l'on pourra mettre en œuvre les engagements globaux de réduction des gaz à effet de serre d'ici à 2020. [Nous] avons en commun dans l'UE de comprendre que [nous] devons jouer un rôle pionnier dans le monde si [nous] souhaitons exiger aussi, au niveau international, des engagements de la part d'autres États comme les États-Unis, la Chine et l'Inde⁷ ».

Les questions écologiques au niveau international sont une préoccupation traditionnelle de la chancelière ; en 1995, elle avait déjà dirigé, en tant que ministre de l'Environnement, la conférence sur la protection du climat de Berlin qui avait voté les accords précédant ceux de Kyoto. Durant la présidence, le plan d'Angela Merkel consistait à élaborer une ligne européenne commune pour les discussions sur l'accord qui succédera au protocole de Kyoto à partir de 2012 – accord qui devra encore mieux limiter la production des polluants –, puis à défendre cette position au sommet du G8 de Heiligendamm de juin 2007⁸. C'est un double triomphe que d'avoir, au sommet européen de mars 2007, amené les Vingt-sept à s'entendre sur des objectifs chiffrés en matière de lutte contre le réchauffement de la planète et, deux mois plus tard, au sommet du G8, convaincu le président américain George W. Bush de peu ou prou s'y associer. Ainsi, le gouvernement allemand a enregistré des progrès notables sur un chemin traditionnellement semé d'embûches⁹.

⁷ Entretien avec Angela Merkel, *Süddeutsche Zeitung*, 5 mars 2007.

⁸ Cf. Entretien avec Angela Merkel, « Allemagne : l'année verte », *Politique internationale*, n°115, printemps 2007, pp. 217-231.

⁹ Cf. G. Nonnenmacher, « Der Erfolg von Heiligendamm », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9 juin 2007.

Le plan adopté par les États membres de l'Union les engage à respecter collectivement des objectifs ambitieux et contraignants. Il prévoit la réduction de 20% des émissions de CO₂ d'ici à 2020 – un chiffre porté à 30% en cas d'accord international –, impose un accroissement de la part des énergies renouvelables dans la consommation électrique de 6,5% à 20% d'ici à 2020, prescrit un gain de 20% de l'efficacité énergétique et une teneur obligatoire de 10% de biocarburants dans les carburants classiques. Ces objectifs ont servi de tremplin pour entraîner les pays du G8 vers un accord au sommet de Heiligendamm. Ces derniers se sont engagés à prendre sérieusement en considération une « division par deux de leurs émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2050¹⁰ ». Auparavant, les ministres de l'Environnement des pays du G8 et des cinq pays émergents les plus importants (Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde et Mexique) s'étaient réunis à Potsdam le 17 mars 2007, sous l'égide du ministre allemand Sigmar Gabriel ; l'objectif était de faire avancer la concertation sur la lutte contre le réchauffement de la planète et de trouver un terrain de discussion commune sur la protection du climat. Enfin, lors des sommets UE-Canada du 4 juin et UE-Japon du 5 juin 2007 à Berlin, A. Merkel avait pu se réjouir du large consensus dans le domaine de la politique climatique, Ottawa s'étant engagé à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 60 à 70% (par rapport à 2006) d'ici à 2050, Tokyo de 50%.

À l'occasion de la présidence du G8, l'Allemagne a pu réaffirmer l'importance du processus onusien pour ce défi mondial, lancer une initiative internationale sur le problème du changement climatique en vue de la conférence de l'ONU des 24 et 25 septembre 2007, donner enfin une impulsion politique aux négociations sur l'avenir du protocole de Kyoto, qui s'ouvrent à Bali en décembre 2007. Le 24 septembre 2007, Angela Merkel a rappelé à la tribune de l'ONU que la communauté internationale doit prendre au sérieux quatre sujets clés du changement climatique avant qu'il ne soit trop tard : l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre, l'adaptation aux conséquences du changement climatique, le développement de technologies adaptées à la lutte contre ce fléau et son financement.

Il reste que la position des États-Unis n'est pas encore celle des Européens. Pour Washington, il ne peut être question d'objectifs contraignants que de manière sectorielle. La vision américaine de la lutte contre le changement climatique repose surtout sur les progrès technologiques : capture du CO₂, biocarburants et rôle de la déforestation. A. Merkel a néanmoins réussi à rassembler les pays du G8 et les principaux pays émergents autour d'une cause extrêmement difficile : la mise en route d'une coopération transatlantique en matière de protection du climat est un événement en soi. Si le chemin parcouru est insuffisant, la chancelière a réussi à faire « bouger » le

¹⁰ Pour les conclusions du sommet du G8 de Heiligendamm des 6 au 8 juin 2007, cf. <www.g-8.de/Webs/G8/DE/G8Gipfel/GipfelDokumente/gipfel-dokumente.html>.

président G. W. Bush, qui a reconnu le rôle du facteur humain dans le réchauffement climatique et admis la nécessité de prendre des mesures pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Redynamiser les relations transatlantiques

L'un des principaux soucis du gouvernement fédéral a été de reconsolider les liens entre l'UE et les États-Unis. Angela Merkel incarne l'intérêt traditionnel de l'Allemagne – en particulier de la CDU/CSU – pour les États-Unis. Toutefois, les dirigeants allemands doivent tenir compte des évolutions intervenues au cours des dernières années, notamment depuis la guerre en Irak. La volonté de dialogue et de compromis de la chancelière tient compte de cet arrière-plan. Le gouvernement allemand a donc choisi – en dehors du dossier environnemental – de se concentrer sur des objectifs concrets et non polémiques, susceptibles de recréer l'entente de part et d'autre de l'Atlantique.

L'Allemagne a souhaité que des accords soient conclus en matière de brevets, de propriété intellectuelle, de régulation des marchés financiers ou encore en vue de supprimer des obstacles non tarifaires aux échanges. L'harmonisation des normes, notamment dans la construction automobile (tests de collision) ou dans l'homologation des médicaments, doit permettre de réduire les coûts des deux côtés de l'Atlantique. La chancelière a décidé d'approfondir la coopération économique entre l'Union et les États-Unis. Le sommet UE-États-Unis, le 30 avril 2007 à Washington, a abouti à la création d'un « Conseil économique transatlantique », à la conclusion d'un accord-cadre sur un partenariat économique et à la signature d'un accord sur l'ouverture mutuelle des espaces aériens. Ces progrès se situent dans la ligne de l'« Initiative économique UE-États-Unis » lancée en 2005, qui tend à améliorer progressivement les relations économiques transatlantiques. L'idée d'une aire trans-atlantique de libre-échange – sorte de vaste marché commun occidental pour sauvegarder la base industrielle de l'Europe et des États-Unis face au dynamisme de l'Asie –, promue par des responsables chrétiens-démocrates¹¹, apparaît comme un signal politique : au fond, le marché commun est globalement réalisé.

Vue de Berlin, l'UE est non seulement un grand marché domestique auquel sont destinées 65 % des exportations de l'Allemagne, mais aussi une base pour aborder le vaste monde qui ne se limite pas à la Chine ou à l'Inde, mais commence par l'Amérique

¹¹ Cf. M. Wissmann, « Vive l'Union transatlantique ! », *Le Monde*, 24 octobre 2006.

du Nord. En tant qu'ensemble économique, l'UE n'est que l'un des deux piliers du grand marché occidental euro-américain, les champions globaux prenant un statut euro-américain. À terme, le grand marché transatlantique pourrait s'institutionnaliser en réponse aux défis que représentent les nouvelles puissances émergentes. Au fond, il y a à effectuer un travail de redéfinition de l'UE à l'échelle mondiale : comment lier prospérité et sécurité à l'ère de la mondialisation ? Même le ministre des Affaires étrangères, le social-démocrate F.-W. Steinmeier, plus sceptique envers Washington – comme l'est traditionnellement le SPD – que la chancelière, a appelé l'Europe et les États-Unis à refonder et à revivifier la coopération transatlantique ; à ses yeux, une telle dynamique est nécessaire pour apporter des solutions aux défis du XXI^e siècle. Sur un thème crucial tel que le changement climatique, « [nous] n'entraînerons pas certains grands pays émergents sans les États-Unis », a-t-il plaidé, considérant enfin qu' « aucun des grands problèmes ne peut se résoudre sans le partenariat transatlantique ». Aujourd'hui comme hier, « aucune autre relation internationale ne repose sur une base aussi solide¹² ».

S'il faut penser « euro-américain », il faut agir au plan global. Pour Berlin, l'Europe doit élaborer une définition de la puissance européenne qui permette de répondre de manière offensive aux manœuvres commerciales en cours. Si l'UE est économiquement intégrée, elle ne représente pas encore un pôle d'influence politique aussi déterminant qu'on le souhaiterait dans les affaires internationales. Pour cela, trois paramètres entrent en compte pour l'Allemagne : l'intégration européenne, le développement du système commercial international et la stabilité des relations économiques internationales. Et cette stabilité est en premier lieu à rechercher dans l'aire européenne et son voisinage.

¹² Fr.-W. Steinmeier, Discours d'ouverture des « Dialogues transatlantiques » marquant le 50e anniversaire de la Maison des Cultures du monde à Berlin, 19 septembre 2007.

Un espace de stabilité jusqu'en Asie centrale

L'un des principaux objectifs de la politique étrangère européenne est d'étendre le modèle européen de sécurité et de stabilité aux régions qui se situent dans son voisinage. Au-delà des efforts faits dans les Balkans occidentaux, les responsables allemands mettent l'accent sur une PEV renforcée de l'isthme Baltique-Mer Noire. Une stratégie est engagée, visant à faciliter la convergence économique, sociale et juridique des États concernés. On ne cherche ni à fermer ni à ouvrir la voie à une éventuelle adhésion, mais à proposer des réformes valables. L'UE fournit les appuis nécessaires pour que les États en question franchissent les étapes qui ont marqué la formation de l'Union – pour que ce cheminement soit dans l'intérêt de l'UE, démocratisation, stabilisation et modernisation en sont les maîtres mots. Pour le gouvernement fédéral, cela consiste en un processus progressif et séquencé, via une politique de voisinage renforcée sans « fermeture », voire un partenariat privilégié. Il s'agit donc d'aller au-delà de la PEV, et le Conseil européen de juin 2007 a validé le rapport sur le développement de la « PEV plus » élaborée au ministère fédéral des Affaires étrangères¹³.

Cette politique de voisinage renforcée porte aussi sur le Caucase et sur l'Asie centrale. Sous l'impulsion de F.-W. Steinmeier, elle s'inscrit dans une nouvelle politique à l'Est (*Ostpolitik*) qui offre à la Russie, dans ses relations avec l'UE et avec l'Europe orientale, un engagement constructif ; celui-ci est censé promouvoir le « changement par l'interdépendance » (*Wandel durch Verflechtung*), interprétation moderne du concept du « changement par le rapprochement » (*Wandel durch Annäherung*) de Willy Brandt et d'Egon Bahr dans les années 1970¹⁴. Pour les partisans de cette nouvelle *Ostpolitik*, le tropisme oriental n'est pas une question de géographie : à l'Est, l'Allemagne (et l'UE) dispose d'un espace d'opportunités

¹³ Cf. I. Kempe, « European Neighborhood Policy and Beyond the Priorities of the German EU Presidency », *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, n°1, 2007, pp. 34-51 ; A. Marchetti, « La politique européenne de voisinage : l'impact de la présidence allemande sur l'élaboration d'une politique stratégique », *Notes du Cerfa*, n°45, juillet 2007.

¹⁴ Cf. Fr.-W. Steinmeier, « Verflechtung durch Integration. Eine neue Phase der Ostpolitik der EU. Nicht Abgrenzung, sondern Vernetzung lautet das Gebot der Globalisierung », *Internationale Politik*, n°3, mars 2007, pp. 6-11.

géopolitiques devant, dans la région, permettre d'ancrer l'UE comme un acteur à part entière aux côtés de la Russie et des États-Unis.

Sur le plan politique, le concept d'une PEV renforcée doit être replacé dans le contexte de l'initiative « Stratégie pour l'Asie centrale », que le gouvernement fédéral a développée dans le cadre de sa présidence de l'UE. L'initiative vise à mieux prendre en compte une région négligée par l'Union, alors qu'elle est importante d'un point de vue stratégique. Le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le Kirghistan, le Tadjikistan et le Turkménistan – l'Allemagne est le seul membre de l'UE à entretenir des ambassades dans les cinq Républiques – sont perçus comme des partenaires dans la lutte contre la criminalité organisée, la migration illégale et le terrorisme. Ces pays jouent également un rôle essentiel en tant que fournisseurs d'énergie et corridors de transport. Le soutien de l'Union prouve que les pays de la région sont perçus comme formant une communauté qui se reconnaît dans les valeurs de l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et du Conseil de l'Europe. La « Stratégie pour l'Asie centrale », qui a été avalisée par le Conseil européen de juin 2007, préconise une approche bilatérale et régionale équilibrée prenant en considération les besoins et la performance économique de chacun des pays. Un dialogue politique régulier sera mené avec les pays de la région, qui portera à la fois sur le développement de la coopération dans différents domaines (économie, transports, énergie, environnement, éducation) et sur l'élargissement d'un socle de valeurs communes¹⁵.

Reste la question de savoir dans quelle mesure l'UE peut parvenir à développer pour la région un modèle alternatif reposant sur le commerce et les valeurs démocratiques, et tranchant avec la logique de rivalités géopolitiques et militaires, tout en assurant ses propres intérêts énergétiques et de sécurité. La relation avec la Russie est ici capitale. Si le sommet UE-Russie, le 18 mai 2007 à Samara, a permis de prendre des décisions en matière de coopération énergétique et de sécurité des investissements, les négociations pour moderniser l'accord de partenariat et de coopération UE-Russie ont en revanche échoué. Berlin sait pourtant pertinemment qu'en dépit de divergences de vues considérables, notamment sur le dossier des droits de l'Homme, l'UE doit poursuivre un partenariat stratégique avec Moscou¹⁶. En ce sens, le dialogue reste l'instrument privilégié pour amener les différents acteurs politiques à trouver des compromis et à forger un esprit de solidarité. Le sommet du G8 s'est du reste terminé par une rencontre avec les responsables

¹⁵ Cf. Discours d'accueil et d'ouverture de la réunion de la Troïka des ministres des Affaires étrangères de l'UE et des pays d'Asie centrale par Frank-Walter Steinmeier le 30 juin 2007 à Berlin ; <www.auswaertiges-amt.de/diplo/fr/Infoservice/Presse/-Reden/2007/070630-BM>.

¹⁶ Cf. Th. Gutschker, « Nüchterne Ostpolitik. Die Russland-Strategie des Außenministers und der deutsche EU-Ratsvorsitz », *Die politische Meinung*, n°445, décembre 2006, pp. 9-12.

des cinq pays émergents les plus importants, pour lancer le processus dit « d'Heiligendamm » visant à promouvoir un esprit de responsabilité partagée face aux grands problèmes mondiaux.

La promotion d'une éthique de la solidarité à l'ère de la mondialisation

Lors de sa double présidence, l'Allemagne a poursuivi le développement actif du réseau international de partenariats stratégiques que l'UE entretient avec les autres régions du monde. Ce faisant, elle a décidé de concentrer ses efforts sur le dialogue avec les partenaires africains. Le 2 mars 2007, F.-W. Steinmeier a ainsi plaidé devant le Bundestag pour un partenariat de l'Allemagne et de l'UE avec l'Afrique en expliquant que « dans un monde qui [...] se transforme en village planétaire, [nous] avons besoin d'une Afrique forte et capable d'agir, d'une Afrique qui soit perçue comme égale en droits et sur un pied d'égalité ».

Les dirigeants du G8 ont certes décidé de débloquer 44 milliards d'euros pour lutter contre les grandes épidémies – sida, malaria et tuberculose – et promis de réalimenter le Fonds global de lutte contre ces épidémies, dont le besoin devrait passer de cinq à sept milliards d'euros d'ici à 2010. Toutefois, leur « détermination » à remplir les engagements pris envers le continent africain – selon les termes du document final « Croissance et responsabilité en Afrique » – n'est pas évidente, à commencer par l'Allemagne. Pour remplir sa promesse de porter l'aide à l'Afrique à 0,51% de son produit intérieur brut (PIB) en 2010, Berlin devrait faire passer le budget du développement de 4,5 milliards d'euros actuels à plus de 10 milliards d'euros. Or, si le budget du ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement en 2008 a augmenté de 15% par rapport à 2007 – une augmentation inédite dans l'histoire de la République fédérale –, il ne s'agit cependant que de 670 millions d'euros de plus. La présidence allemande a tout de même donné une impulsion décisive afin qu'ait enfin lieu le deuxième sommet UE-Afrique¹⁷. Elle avait ainsi invité à Heiligendamm les dirigeants de plusieurs pays africains – Afrique du Sud, Algérie, Éthiopie, Ghana, Nigéria et Sénégal –, A. Merkel souhaitant institutionnaliser un véritable partenariat entre le G8 et le continent noir.

L'aide au développement et la solidarité du monde occidental vis-à-vis de l'Afrique ne sont pas des vœux pieux. Au G8 de 1999 à

¹⁷ Celui-ci aura lieu à Lisbonne les 8 et 9 décembre 2007, le premier ayant eu lieu au Caire en 2000.

Cologne, le chancelier Gerhard Schröder avait déjà agi en vue d'une remise de dette pour les pays les plus pauvres et les plus endettés. À ce sujet, il existe en Allemagne une conviction profonde qui date de l'après-guerre : en 1961 un ministère spécial a été créé pour la Coopération économique, dont le titre a été complété en 1993 par la mention « et le Développement » – le secteur du développement obtenant ainsi, pour la première fois dans le monde, un statut ministériel. La création de ce ministère était l'expression de la volonté de l'Allemagne, après la reconstruction des années 1950, de participer à l'essor des pays en développement, lequel ne peut se faire que grâce à un soutien extérieur. Vu de Bonn-Berlin, ces valeurs d'aide et de solidarité méritent d'être diffusées à l'extérieur de l'Europe. La « Déclaration de Berlin » du 25 mars 2007, élaborée par A. Merkel à l'occasion du 50e anniversaire de la signature des traités de Rome, stipule ainsi dans son préambule que « l'unification européenne [nous] a apporté la paix et la prospérité. Elle a créé un sentiment d'appartenance commune et permis de surmonter les antagonismes. Chacun des États membres a contribué à l'unification de l'Europe et à la consolidation de la démocratie et de l'état de droit ». Ainsi, l'Union « continuera de promouvoir la démocratie, la stabilité et la prospérité au-delà de ses frontières ».

Au plan européen, la présidence allemande a accordé une importance particulière à la « justice sociale ». On peut à juste titre parler de la volonté de promouvoir l'idée d'un volet social « renforcé » dans les débats portant sur la compétitivité et la politique d'emploi. Dans le cadre de la refondation du modèle économique et social européen, « il est important de concevoir une politique cohérente et d'imbriquer les domaines de l'économie, de l'emploi et des affaires sociales, en accordant à chacun la même importance », rappelait le ministre du Travail et des Affaires sociales Franz Müntefering le 9 février 2007 à Nuremberg, à l'occasion de la conférence sur le modèle social européen. Si, au cours de sa présidence de l'UE, Berlin a toujours œuvré au renforcement de la compétitivité européenne, elle a aussi dopé la réflexion sur le modèle social européen – les conclusions du Conseil européen de mars 2007 affirment l'importance de la dimension sociale de l'Union.

Devant le Bundestag, le 22 mars 2007, F.-W. Steinmeier déclare que l'Europe symbolise quelque chose de particulier : « Le modèle social européen, c'est l'image d'une société qui attache autant d'importance à la liberté d'entreprise qu'à la protection des salariés [...] Cette dimension sociale fait précisément l'image de marque européenne. Continuer à développer cette dimension sociale dans le contexte de la mondialisation constitue dès lors l'une des grandes tâches d'avenir auxquelles [nous] devons nous attaquer non seulement dans les États membres, mais aussi à l'échelle européenne ». Lors de la conférence de presse du 18 juillet 2007, à Berlin, la chancelière a souhaité l'introduction de normes sociales et écologiques à l'Organisation mondiale sur le commerce (OMC). Elle souhaite que l'OMC accorde plus d'importance aux aspects sociaux

et écologiques des échanges commerciaux mondiaux. À l'ère de la mondialisation, « il [nous] faut une nouvelle dimension internationale de l'économie sociale de marché ».

L'Allemagne, porte-parole de la « conscience mondiale » ?

À travers cette double présidence, et comme l'écrivent certains observateurs, A. Merkel veut « sauver le monde ». La volonté est réelle, il ne s'agit pas là d'opportunisme politique¹⁸. Certes, les deux présidences semblent avoir « donné des ailes » à la chancelière, qui a déclaré le 25 septembre 2007, à New-York, qu'il faut « adapter le Conseil de sécurité aux nouvelles réalités politiques » et que l'Allemagne est prête à « assumer davantage de responsabilités » au sein de l'ONU – reprenant par là la revendication de G. Schröder pour un siège permanent au Conseil de sécurité. Cette requête dépend largement de la réforme de l'ONU, qui durera des années, et suppose que Berlin ait les moyens de jouer dans la « cour des grands ». Et si l'Allemagne est toujours le troisième bailleur de fonds de l'ONU, le budget du ministère fédéral des Affaires étrangères pour la cause onusienne prévoit, pour 2008, une baisse de 8,8 millions d'euros par rapport à 2007 (*sic*).

Durant la double présidence allemande, l'UE s'est imposée comme un acteur sur la scène internationale ; sur de nombreux sujets, la présidence allemande a fait entendre clairement la voix de l'Union, notamment en ce qui concerne deux problématiques retenues pour les discussions au G8 d'Heiligendamm : changement climatique et Afrique. On se souviendra surtout de deux réussites. D'abord, malgré l'abandon définitif du traité constitutionnel, la présidence allemande a réussi à insuffler un nouveau dynamisme à la construction européenne. La dernière vague d'*Eurobaromètre Standard* révèle que sur les six derniers mois, l'opinion publique est devenue nettement plus favorable à l'UE et à ses institutions, quel que soit l'indicateur choisi. Dans de multiples domaines, les indicateurs classiques de l'*Eurobaromètre Standard* atteignent des niveaux inégalés depuis de nombreuses années¹⁹. Le soutien à l'appartenance à l'UE se situe ainsi à 57% (+4 points depuis l'automne 2006), soit le taux le plus élevé depuis 1994. La proportion

¹⁸ Cf. S. Märtschel, « Große Worte, kleine Schritte. Klimaschutz-Engagement der Kanzlerin », *Süddeutsche Zeitung*, 25 septembre 2007.

¹⁹ Cf. Direction générale de la Communication / Commission européenne (éd.), *Eurobaromètre Standard 67. L'opinion publique dans l'Union européenne*, juin 2007 (<ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb_67_first_fr.pdf>)

des personnes estimant que leur pays a bénéficié de son appartenance à l'Union s'est accrue pour passer à 59% (+5 points), ce qui constitue également un record depuis 1991. Une majorité de 52% (+6 points) a une image positive de l'UE. Quant à l'avenir de l'Union, près de 7 Européens sur 10 (69%) se déclarent optimistes. Une majorité pense que, dans cinquante ans, l'UE sera une grande puissance diplomatique de rang mondial (61%), dotée de sa propre armée (56%) et d'un président directement élu (51%).

Le second succès concerne le rôle d'impulsion que l'Union a pu exercer au plan mondial ; notamment au sein du G8, l'UE a su parler d'une seule voix et influencer sur la politique des autres grandes puissances. On ne doit certes pas surestimer l'impact du G8 sur les affaires internationales ; il s'agit en effet d'un club de nations assez fermé, un forum informel n'ayant pas de statut propre, contrairement à l'ONU. L'UE n'est pas « intégrée » au G8 : la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie sont des membres individuels, alors qu'à l'OMC, les États se sont retirés au profit d'un seul représentant européen. Au G8, A. Merkel ne pouvait donc pas parler au nom de l'Union. Il n'empêche que la présidence allemande a pu obtenir que soit définie une position commune au niveau de l'UE pour la protection de l'environnement et l'aide à l'Afrique – position qui, en définitive, est à l'origine d'une avancée sur ces sujets majeurs au niveau du G8. Le sommet du G8 de Heiligendamm a permis de faire pression sur Washington. Comme l'explique Achim Steiner, chef du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), « cette rencontre crée un réservoir de pression, dans lequel des compromis deviennent possibles, inconcevables auparavant²⁰ ».

Nombre de chantiers entamés par la présidence allemande sont poursuivis par les présidences portugaise et slovène – dans le cadre d'une « présidence tripartite » qui s'attelle à un programme commun s'étendant sur dix-huit mois. À chacun, maintenant, de faire fructifier l'esprit communautaire et de faire jouer le poids de la crédibilité allemande pour que les autres évoluent dans la même direction. Avec confiance, mais en évitant toute autosatisfaction.

²⁰ Entretien avec Achim Steiner, *Frankfurter Rundschau*, 9 juin 2007.